

Bundesamt für Verkehr BAV
3003 Bern

Per E-Mail: konsultationen@bav.admin.ch

30. November 2015

Stellungnahme zur Vorlage Organisation Bahninfrastruktur

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 26. August 2015 haben Sie uns zur Vernehmlassung betreffend Organisation Bahninfrastruktur (OBI) eingeladen. Wir danken bestens für die Möglichkeit zur Stellungnahme. economie suisse vertritt als Dachverband der Schweizer Wirtschaft rund 100'000 Unternehmen jeglicher Grösse mit insgesamt zwei Millionen Beschäftigten in der Schweiz. Unsere Mitglieder umfassen 100 Branchenverbände, 20 kantonale Handelskammern sowie Einzelfirmen. Für die Schweizer Unternehmen ist ein effizientes, wettbewerbsfähiges und nachhaltig finanziertes Bahnsystem ein wichtiger Standortfaktor. Wir erlauben uns, zu den Vorschlägen wie folgt Stellung zu nehmen.

Zusammenfassung:

Die Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs ist seit Jahren rückläufig. In Anlehnung an die Politik der EU hat auch die Schweiz versucht, die Effizienz des Schienenverkehrs zu steigern. Die Bestrebungen dazu haben nur ungenügend gefruchtet. Die Bahn verliert weiter an Marktanteilen. Eine Vorlage zur zukunftsfähigen Organisation der Schweizer Bahnlandschaft muss die wesentlichen Fragestellungen zur substantiellen Verbesserung des Preis-Leistungs-Verhältnisses der Bahn umfassend angehen. Die Vorlage Organisation Bahninfrastruktur (OBI) greift diesbezüglich zu kurz, weil sie sich unseres Erachtens nicht mit den wesentlichen Fragen zur Kostenreduktion und Effizienzsteigerung auseinandersetzt. Sie bleibt in den heutigen Strukturen des Bahnsystems Schweiz verhaftet.

Der Fokus der Überlegungen zur Weiterentwicklung der Bahnlandschaft muss die wesentlichen Herausforderungen adressieren. Es geht um eine vorurteilslose Abwägung der Vor- und Nachteile des bestehenden Kooperationsmodells mit integrierten Bahnen mit einem stärker wettbewerbsorientierten Modell. Die zentralen Zielgrössen dabei sind die Reduktion der Systemkosten und die Steigerung der Effizienz in der Leistungserstellung. Mehr Wettbewerb spielt dabei eine zentrale Rolle.

Es gilt, die politische Diskussion um eine zukunftsfähige Bahnlandschaft breit zu führen. Verschiedene

Lösungsansätze liegen auf dem Tisch. Diese gilt es schrittweise umzusetzen, ohne die Errungenschaften des bestehenden Bahnsystems zu gefährden.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt economiesuisse die Rückweisung und Überarbeitung der Vorlage. Eventualiter nimmt economiesuisse auch zu den gestellten Fragen Stellung. Unter der Prämisse des bestehenden Organisations- und Marktmodells des Bahnsystems Schweiz gehen die Vorschläge zur besseren Regulierung der Schnittstelle von Infrastruktur und Betrieb in die richtige Richtung. Bei verschiedenen Vorschlägen sehen wir jedoch Verbesserungsbedarf.

1 Ausgangslage: Die Bahn verliert seit Jahren an intermodaler Wettbewerbsfähigkeit

Die europäische Bahnpolitik ist seit den 1990er Jahren geprägt durch das Bestreben, den Wettbewerb auf der Schiene und zwischen Schiene und Strasse zu stimulieren. Ziel ist es, sowohl im Güter- als auch im Personenverkehr eine Trendwende bei den sinkenden Modal-Split-Anteilen der Schiene zu erreichen, indem die Effizienz der Leistungserbringung durch mehr Wettbewerb gestärkt wird.

Auf Grundlage der EU-Richtlinien 91/440 wurden seither verschiedene Reformpakete beschlossen. Der Stand der Umsetzung ist in den einzelnen Mitgliedsstaaten der EU sehr unterschiedlich. Als Folge gibt es erhebliche Unterschiede in der Marktöffnung und in der Intensität des intra- und intermodalen Wettbewerbs.

Die Schweiz hat im Rahmen verschiedener Bahnreformen Entwicklungen in der EU nachvollzogen. Beim Schienengüterverkehr wurde der freie Netzzugang eingeführt, der Wettbewerb kommt aufgrund unzureichender Marktbedingungen jedoch nicht zum Tragen. Im Personenfernverkehr besteht hingegen weiterhin ein Monopol. Die SBB ist alleinige Konzessionärin im einträglichen Fernverkehr. Der durch einen tiefen Kostendeckungsgrad geprägte Regionalverkehr wird ohne Wettbewerb als Service public erbracht. Von den Kantonen bestellte Verkehre werden von Bund und Kantonen gemeinsam abgegolten.

Die politischen Anstrengungen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Bahn haben bislang nicht gefruchtet. Das Ziel, durch eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Bahn im Personen- und Güterverkehr den Marktanteil gegenüber der Strasse zu halten oder sogar zu verbessern, wurde klar verfehlt. Im Vergleich zum Strassenverkehr verliert die Bahn, insbesondere im Güterverkehr, weiterhin laufend an Wettbewerbsfähigkeit und Marktanteilen. Neben dem Fehlen von effizienzsteigernden Wettbewerbselementen ist dies auch auf die stetig steigenden Kosten des Systems Eisenbahn zurückzuführen. Die Gesamtkosten für Infrastruktur und Betrieb steigen seit Jahren an, während auf der anderen Seite die Erträge stagnieren. Erschwerend kommt hinzu, dass die Kosten auf der Strasse aus verschiedenen Gründen (hohe Wettbewerbsintensität im Güterverkehr, effiziente Fahrzeugtechnologien etc.) sinken.

Dennoch geht die zur Diskussion stehende Vernehmlassungsvorlage nur in sehr begrenztem Mass auf die Grundproblematik der steigenden Kosten und des fortschreitenden Verlustes von Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs ein. Stattdessen beschränkt sich die Vorlage auf die heutige Systemlandschaft und auf die Regulierung der Schnittstelle zwischen Betrieb und Infrastruktur. Zentrale Grundsatzfragen im Zusammenhang mit dem Markt- und Organisationsmodell der Bahn werden nicht behandelt. Dabei hat der Schlussbericht der Expertengruppe Organisation Bahninfrastruktur (EOBI) 2013 klar festgehalten, dass „in den sehr heterogen gestalteten Unternehmensmodellen keine Perspektiven für die Weiterentwicklung des öV-System Schweiz“ bestehen (S. 100).

economiesuisse fordert daher, dass die politische Diskussion über die künftige Organisation der Bahnlandschaft und das angestrebte Marktmodell, angesichts der 2017 auslaufenden Fernverkehrskonzession der SBB, frühzeitig und breit geführt wird. Wir sind der Überzeugung, dass sowohl im Personen- als auch Güterverkehr dringend mehr Wettbewerbselemente zu realisieren sind. Die Weichen sind so zu setzen dass die Kosten im Bahnsystem langfristig substanziell gesenkt werden können. Stetige Kostensteigerungen und die fortlaufende Subventionierung von Angeboten sind dauerhaft finanziell nicht tragbar und schaden der Wettbewerbsfähigkeit der Bahn.

2 Problemanalyse: Anreize zur Effizienzsteigerung fehlen

Das Preis-Leistungs-Verhältnis der Bahnangebote muss entscheidend verbessert werden. Wir sind der Ansicht, dass insbesondere folgende Problemfelder angegangen werden müssen:

Problemfeld 1: Kein Wettbewerb im Personenfernverkehr

Der nationale Personenfernverkehr ist heute weiterhin im Monopol organisiert. Bis 2017 verfügt die SBB über das alleinige konzessionierte Recht, Fernverkehrsdienstleistungen zu erbringen. Intramodaler Wettbewerb besteht keiner. Die Qualität der Verkehrsangebote im Personenverkehr betreffend Pünktlichkeit und Taktdichte sind hoch. Aufgrund des fehlenden Wettbewerbs mangelt es jedoch an kundenorientierten Innovationen (on-board Services, WLAN-Verfügbarkeit etc.).

Problemfeld 2: Kein Wettbewerb im Regionalverkehr

Der Regionalverkehr ist ein Verlustgeschäft, das seine Kosten bei weitem nicht deckt. Er zählt deshalb zur Grundversorgung im Schienenverkehr. Bestellung und Abgeltung erfolgen heute ohne öffentliche Ausschreibung. Mangelnder Wettbewerb sowie Fehlanreize im Bestellsystem (Überbestellungen, keine gesicherte Finanzierung von Betrieb und Unterhalt) haben erhebliche Ineffizienzen und Kosten zur Folge. Die finanziellen Auswirkungen des Bestellsystems im Regionalverkehr sind mittlerweile derart gravierend, dass sich Bund, Kantone und Leistungserbringer ernsthaft mit der dauerhaften Finanzierbarkeit auseinandersetzen müssen. Jedoch ist trotz erheblichen Finanzierungsengpässen kein politischer Wille ersichtlich, die notwendige Grundsatzdiskussion zu führen.

Problemfeld 3: Mangelnde Wettbewerbsdynamik im Güterverkehr

Die Güterbahn verliert seit Jahrzehnten an Wettbewerbsfähigkeit. 1980 lag der Marktanteil bei 53 Prozent, 2012 noch bei 36 Prozent. Trotz freiem Netzzugang hat sich im Schienengüterverkehr in den letzten 15 Jahren (mit Ausnahme des Transitverkehrs) keine Wettbewerbsdynamik entfaltet. Die Geschäftsanteile der SBB Cargo in den verschiedenen Märkten sind weiterhin sehr hoch. Der Wagenladungsverkehr ist aufgrund seiner Charakteristik ein faktischer Monopolmarkt. Im Gangzugsverkehr und im kombinierten Verkehr nimmt die SBB Cargo eine de facto marktbeherrschende Stellung ein. Grund ist mitunter die nicht diskriminierungsfreie Bedienung der letzten Meile und die ungleichen Spiesse zwischen SBB Cargo und ihren Konkurrenten.

Problemfeld 4: Kein intermodaler Wettbewerb im öffentlichen Verkehr

Der öffentliche Verkehr auf der Strasse wird in den nationalen, kantonalen und regionalen Mobilitätskonzepten unzureichend berücksichtigt. Im Regionalverkehr werden trotz sehr tiefer durchschnittlicher Auslastungszahlen (ca. 22 Prozent) immer mehr teure öV-Angebote auf der Schiene bestellt, obwohl Busangebote im Kosten-Nutzen-Vergleich sowohl in Bezug auf Wirtschaftlichkeit als auch Ökologie oft um einiges besser abschneiden dürften. Im Fernverkehr besteht ein Konkurrenzverbot zur Bahn, das potenzielle strassenseitige ÖV-Anbieter aus dem Fernverkehrsmarkt heraushält. Dabei wäre gerade

die Stärkung des intermodalen Wettbewerbs eine Quelle für mehr Innovation im Bahnsystem und mehr Effizienz im gesamten Verkehrssystem.

Problemfeld 5: Tiefer und weiter sinkender Kostendeckungsgrad bei stetig steigenden Ausgaben für Unterhalt, Betrieb und Infrastruktur

Der Kostendeckungsgrad der Bahn liegt heute unter 50 Prozent. Dies führt v.a. im Personenverkehr zu Fehlanreizen und einem Überkonsum an Mobilität, der langfristig nicht finanzierbar ist. Neben den teuren Infrastrukturausbauten und kostentreibenden Qualitätsstandards, drücken auch die hohen Betriebskosten auf das Preis-Leistungs-Verhältnis der Bahn. Die Bestellung von teurem, massgeschneidertem Rollmaterial in vergleichsweise kleinen Stückzahlen treibt die Kosten der Leistungserstellung unnötig in die Höhe. Die hohen und steigenden Kosten stellen die Wettbewerbsfähigkeit der Bahnangebote im Vergleich zur Strasse stark in Frage, zumal letztere durch laufende Innovationen und Effizienzsteigerungen ihre Wettbewerbsfähigkeit gleichzeitig erhöht.

Der Druck auf die öffentlichen Finanzhaushalte in Kombination mit den steigenden Ausgaben für Unterhalt, Betrieb und Infrastrukturausbau sowie der Preissensibilität der Bahnkunden und dem sich tendenziell intensivierenden intramodalen Wettbewerb mit der Strasse zeigen das Spannungsfeld auf, in welchem sich die Bahn befindet.

Problemfeld 6: Integriert geführte Bahnen als Herausforderung für den Wettbewerb

Die Bahnunternehmen in der Schweiz werden mehrheitlich integriert geführt. Die verschiedenen Dienstleistungen (Personenverkehr, Güterverkehr, Infrastruktur, Immobilien) sind entsprechend auf das Gesamtunternehmensinteresse ausgelegt. Den Synergiepotenzialen der integrierten Bahnen stehen gewichtige Diskriminierungspotenziale gegenüber. Denn potenzielle Wettbewerber im Personen- oder Güterverkehr haben in einem solchen System per se einen schweren Stand. Dies zeigt sich exemplarisch bei der Netzentwicklung: Die Netzentwicklung wird heute in integrierten Bahnen hauptsächlich durch die eigenen Angebotsvorstellungen und die Bestellungen der Kantone im Regionalverkehr getrieben.

Ob der volkswirtschaftliche Nutzen von integrierten Bahnen die Effizienzvorteile des Wettbewerbs tatsächlich übersteigt, ist ernsthaft zu hinterfragen. Heute scheint ein weitverbreiteter Konsens diesbezüglich zu bestehen, ohne dass eine fundierte neutrale Analyse dieser Frage vorgenommen worden wäre. Leider drückt sich die vorliegende Vorlage um diese zentrale Diskussion der Organisation der Bahnlandschaft.

3 Ziel: Mehr Qualität, weniger Kosten und ein besseres Preis-Leistungs-Verhältnis

Aus unserer Sicht muss eine Vorlage zur Organisation der Bahnlandschaft als oberstes Ziel die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Bahnangebote verfolgen. Die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit kann aus Sicht von *economiesuisse* über folgende Stellhebel erreicht werden:

- *Systemkosten reduzieren*: Die Wettbewerbsfähigkeit des Bahnsystems kann langfristig nur gesichert werden, wenn es gelingt, die Systemkosten zu reduzieren. Dazu braucht es geeignete Anreizstrukturen im Infrastrukturausbau, im Betrieb und Unterhalt sowie bei der Erbringung der Grundversorgung im Verkehr.
- *Effizienz der Leistungserstellung erhöhen*: Die Effizienz der Leistungserstellung muss, ohne Abstriche bei der Qualität, erhöht werden. Die Qualität wird dabei durch die Kundenbedürfnisse definiert. Zur Verbesserung der Effizienz gehört auch ein gezielter Einsatz von öffentlichen Finanzmitteln.
- *Wettbewerb stärken*: Konkurrenz dient auch bei der Erstellung von Mobilitätsangeboten als zentraler Anreiz für eine effiziente Leistungserbringung und kundenfreundliche Innovationen. Wettbewerb muss dabei intermodal, wie intramodal gestärkt werden.
- *Diskriminierungsfreiheit gewährleisten*: Damit ein effizienter Wettbewerb stattfinden kann, müssen (potenzielle) Konkurrenten diskriminierungsfrei am Wettbewerb teilnehmen können. Bereits das bloße Vorhandensein von Diskriminierungspotenzialen genügt, um Wettbewerber aus dem Markt fernzuhalten bzw. in ihrer Entwicklung zu hemmen.

Die im Erläuterungsbericht formulierten Ziele der Vorlage sind nachvollziehbar, solange man sich in der Denkwelt des heutigen Systems und der heutigen Marktbedingungen bewegt. Insofern bedauern wir, dass die Vorlage, welche mit der Einsetzung der Expertengruppe OBI vielversprechend aufgegleist worden ist, keinen mutigeren Schritt in die Zukunft wagt. Es gilt die beschriebenen Problemfelder an der Wurzel anzupacken, denn eine zukunftsfähige Bahnlandschaft muss sich über das Zusammenspiel der bestehenden Akteure hinaus weiterentwickeln.

4 Lösungsansätze zur Weiterentwicklung der Bahnlandschaft: Keine Experimente, aber Mut zur Weiterentwicklung abseits von Denkverboten

Die Weiterentwicklung der Bahnlandschaft darf die Errungenschaften des bestehenden Systems nicht gefährden. So ist die Qualität der Leistungserstellung grösstenteils sehr gut. Die Kosten zur Erstellung der Angebote sind jedoch deutlich zu hoch.

Aus unserer Sicht besteht eine Reihe von Lösungsansätzen, um das Bahnsystem wettbewerbsfähiger auszugestalten. Dazu braucht es eine offene politische Diskussion ohne Scheuklappen. Es geht dabei nicht darum, das Bahnsystem Schweiz auf den Kopf zu stellen, sondern im Sinne eines besseren Preis-Leistungs-Verhältnisses an der richtigen Stelle weiterzuentwickeln.

Lösungsansatz 1: Mehr Wettbewerb im Personenfernverkehr

Die bestehende Fernverkehrskonzession ist nicht in Stein gemeisselt. Vor dem Hintergrund der dargelegten Ziele für ein zukunftsfähiges Bahnsystem ist das Marktmodell im Personenfernverkehr zu hinterfragen und neu zu definieren. Aus Sicht von *economiesuisse* soll der einträgliche Fernverkehrsmarkt auch anderen Bahnanbietern offen stehen. Verschiedene in Frage kommende Wettbewerbsmodelle sind zu prüfen. Denkbar ist beispielsweise die Aufteilung des Marktes in Teilkonzessionen. Mehr Wettbewerbselemente sind Garant für mehr Innovation und Kundenorientierung in der Leistungserstellung.

Lösungsansatz 2: Kosteneffiziente Erbringung der Grundversorgung im Regionalverkehr

Die im Regionalverkehr erbrachte Grundversorgungsleistung muss klar von den marktfähigen Schienenverkehrsdienstleistungen getrennt werden. Klar abgrenzbare Angebote sind die Voraussetzung für einen effizienzsteigernden Ausschreibungswettbewerb, der im Regionalverkehr dringend Einzug halten muss. Politisch definierte Grundversorgungsangebote müssen nach klaren Kriterien, aber verkehrsträgerunabhängig ausgeschrieben werden. Denn durch Ausschreibungen und die Ausdehnung des Wettbewerbs auf den Verkehrsträger Strasse kann die öffentlich finanzierte Grundversorgung kostengünstiger erbracht werden. Als Zwischenschritt sind geeignete Anreize für die Transportunternehmen zu schaffen, damit diese ihre Angebote effizienter erbringen (z.B. erfolgsabhängige Verträge mit Bonus-Malus-System).

Lösungsansatz 3: Strukturen und Systemführerschaften für einen wettbewerbsfähigeren Güterverkehr schaffen

Zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Schienengüterverkehrs müssen Strukturen geschaffen werden, die Wettbewerb tatsächlich zulassen. Im Güterverkehr soll die Wettbewerbsintensität über die Verselbstständigung der SBB Cargo und die Gewährleistung eines diskriminierungsfreien Netzzugangs erhöht werden. Bestehende Diskriminierungspotenziale müssen beseitigt werden. *economiesuisse* befürwortet deshalb die Ausgliederung der SBB Cargo aus dem SBB Konzern. Daneben braucht es auch im Güterverkehr eine klare Abgrenzung von Wettbewerbs- und Monopolbereichen sowie die Klärung von systemrelevanten Dienstleistungen, analog dem Personenverkehr. Dies ist ein wesentlicher Bestandteil für den diskriminierungsfreien Netzzugang im Güterverkehr, insbesondere bei der Bedienung der letzten Meile.

Lösungsansatz 4: Intermodalen Wettbewerb stärken

Der intermodale Wettbewerb im Regionalverkehr, aber auch im nationalen und internationalen Fernverkehr darf kein Tabu sein. Busangebote im Regionalverkehr sind bei hoher Servicequalität sehr kosteneffizient. Im Fernverkehr kann die Liberalisierung des Personenverkehrsmarktes wichtige Impulse für mehr Innovation und effizienterer Leistungserbringung liefern. Zudem wird ein öffentliches Verkehrsangebot geschaffen, das neue Zielgruppen von Kunden anspricht und so den öffentlichen Verkehr stärkt.

Lösungsansatz 5: Tiefere Kostenstrukturen schaffen

Eine Neuorganisation der Bahnlandschaft muss zum Ziel haben, die Kosteneffizienz zu steigern. Wichtige Ansatzpunkte sind der Infrastrukturausbau, der Betrieb und der Unterhalt:

Im Infrastrukturausbau sind zwei Massnahmen zielführend: Erstens müssen die kostentreibenden Verkehrsspitzen reduziert werden. Zweites muss sich der Infrastrukturausbau auf die volkswirtschaftlich sinnvollsten Projekte konzentrieren. Dazu braucht es ein nachfrageabhängiges Preissystem und eine klare volkswirtschaftliche Prioritätensetzung beim Ausbau. Damit den ausufernden Kosten entgegenwirken kann, ist eine Vorgabe zu prüfen, welche nur Projekte zulässt, die zu einer Steigerung des Kostendeckungsgrades beitragen.

Daneben müssen die Kostenstrukturen auch im Betrieb dringend reduziert werden. Ein wichtiger Ansatzpunkt ist die Rollmaterialbeschaffung. Standardisiertes, kundenfreundliches Rollmaterial ist auf dem Markt in hoher Qualität problemlos zu beschaffen. Auf kostentreibende Ausstattungen und Spezialausführungen ist zu verzichten. Eine weitere wirksame Massnahme zur Reduktion von Kosten im Betrieb ist eine flexible Ausgestaltung des Taktfahrplans in Randzeiten entsprechend der Verkehrsnachfrage bzw. der kostengünstige Ersatz von Bahn- durch Busangebote.

Weitere Kostentreiber im Betrieb sind nicht zeitgemäße Sicherheits-, Betriebs- und Arbeitsvorschriften. Übertriebene Vorgaben und ausufernde Regulierungskosten schmälern den unternehmerischen Handlungsspielraum stark ein und schaden der Wettbewerbsfähigkeit. Diese gilt es deshalb zu vereinfachen und zu flexibilisieren. Auch der Unterhalt muss effizienter gestaltet werden. Dazu sind den Infrastrukturbetreiberinnen Anreize für Kostensenkungen zu setzen.

Lösungsansatz 6: Vorteile der integrierten Bahn den Effizienzgewinnen durch Wettbewerb gegenüberstellen

Unter der Prämisse, dass mehr Wettbewerb im Personenverkehr angestrebt wird, muss die Diskussion um die Zukunftsfähigkeit der Bahnlandschaft die Frage der Organisation der Bahnunternehmen prominent adressieren. Es braucht eine unvoreingenommene Gegenüberstellung des integrierten Ansatzes und des Modells mit Trennung von Betrieb und Infrastruktur in Bezug auf Synergiepotenziale, Kostenstrukturen, die Qualität der Leistungserstellung und den potenziellen Effizienzgewinn durch den Wettbewerb.

Die Synergieeffekte des integrierten Ansatzes sind unbestritten, gleichzeitig bergen sie aber gewichtige Diskriminierungspotenziale, die einem diskriminierungsfreien Wettbewerb mit effizienten Bahnangeboten entgegenstehen. Es fragt sich folglich, ob der volkswirtschaftliche Preis zur Aufrechterhaltung des integrierten Bahnmodells angebracht ist oder nicht.

Eine institutionelle Trennung von Netz und Betrieb ist dann anzustreben, wenn der Wettbewerb Effizienzgewinne mit sich bringt, welche die verlorenen Synergieeffekte im integrierten Modell übertreffen. Die Zusammenlegung der Meterspurnetze könnte einen solchen Effekt haben. Ein solches Modell soll daher eingehend geprüft werden. Daneben kann auch davon ausgegangen werden, dass die Regulierungskosten an der Schnittstelle von Infrastruktur und Betrieb, die mit der vorliegenden Vorlage deutlich erhöht werden, im Falle einer Trennung erheblich reduziert werden könnten.

In einem angestrebten Wettbewerbsmarkt könnte die Implementierung des Holdingmodells bei den integrierten Bahnen ein möglicher Mittelweg sein. Dieses erlaubt die Entscheidungsunabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers sicherzustellen, was entscheidend für die Schaffung von diskriminierungsfreiem Wettbewerb ist. Wir fordern den Bundesrat daher auf, das Holdingmodell entsprechend den Empfehlungen der Expertenkommission OBI in die Vorlage zu integrieren. In einem Umfeld zunehmender Wettbewerbsintensität kann dieser Zwischenschritt als Grundlage für die Implementierung weiterer Wettbewerbselemente im Schienenverkehr angesehen werden.

5 Fragenkatalog OBI

economiesuisse fordert eine umfassende politische Diskussion zur Ausgestaltung einer wettbewerbsfähigen Bahnlandschaft. Eventualiter nehmen wir zu den Inhalten der vorliegenden Vorlage wie folgt Stellung.

Zielsetzungen

1. Sind Sie mit der generellen Zielsetzung der Vorlage, die Diskriminierungspotenziale zu reduzieren, einverstanden?

Wenn man sich gedanklich in der heutigen Bahnlandschaft bewegt, sind die im Bericht formulierten Ziele nachvollziehbar. Aus Sicht von economiesuisse geht es aber in erster Linie darum, Mittel und Wege zu finden, wie die Wettbewerbsfähigkeit des Bahnsystems und das Preis-Leistungs-Verhältnis der Bahn verbessert werden können.

2. Sehen Sie weitere Massnahmen, die zur Reduzierung der Diskriminierungspotentiale umgesetzt werden müssten?

Ja. Analog zum Personenverkehr müssen auch beim Güterverkehr Systemführerschaften transparent geklärt werden. Davon betroffen ist insbesondere die Bedienung der letzten Meile.

Massnahmen

Trassenvergabestelle

3. Sind Sie mit der vorgesehenen Stossrichtung zur Stärkung und Ausgestaltung der Trassenvergabestelle als Anstalt des Bundes einverstanden?

Ja. Im heutigen System mit integrierten Bahnen macht es Sinn, die Trassenvergabestelle in die Hände des Bundes zu überführen. Konsequenterweise ist im Gesetz festzulegen, dass die Mitglieder des Verwaltungsrates von den Infrastrukturbetreiberinnen und den Eisenbahnverkehrsunternehmen unabhängig sind.

4. Sind Sie mit der geplanten Übertragung des Inkassos des Trassenentgelts auf die Trassenvergabestelle einverstanden?

Das Inkasso des Trassenentgelts soll so organisiert werden, dass der administrative Aufwand und das Diskriminierungspotenzial minimiert werden.

Systemführerschaft

5. Erachten Sie die vorgeschlagene Konkretisierung von Systemführerschaften zur Erhöhung der Transparenz als hinreichend bzw. als zu weitführend?

Die Klärung der Systemführerschaften im Bereich Infrastruktur und Verkehr (inkl. Güterverkehr) ist zu begrüssen. Dies ist eine wichtige Grundlage für mehr Transparenz und einen diskriminierungsfreien Wettbewerb im Personen- und Güterverkehr.

6. Erachten Sie die vorgesehenen Mitwirkungsrechte (durch vertragliche Regelung, Managementboard, Beschwerdeinstanzen) aller Beteiligten als hinreichend bzw. als zu weitführend?

Die Mitwirkungsrechte aller Beteiligten sind klarer zu definieren. Die jetzige Formulierung im Gesetz ist unklar.

7. Wie stehen Sie der Einrichtung von Systemführerschaften im Bereich Verkehr gegenüber?

siehe Antwort zu Frage 5.

Mitwirkungsrechte

8. Erachten Sie die Einführung eines Informations- und Mitwirkungsrechts für die im Netzzugang tätigen Eisenbahnverkehrsunternehmen bei Investitionsentscheiden der Infrastrukturbetreiberin als zielführend?

Ja. Unter der Prämisse der integrierten Bahnen sind Informations- und Mitwirkungsrechte bei Investitionsentscheiden und bei der Fahrplanerstellung zielführend.

9. Erachten Sie die Einführung eines Informations- und Mitwirkungsrechts für die im Netzzugang tätigen Eisenbahnverkehrsunternehmen bei der Fahrplanerstellung als zielführend?

Ja. Siehe Antwort zu Frage 8.

10. Sind Mitwirkungsrechte in weiteren Bereichen oder andere Instrumente und Massnahmen nötig, um die Diskriminierungsfreiheit im Schweizer Eisenbahnverkehr zu erhöhen?

Die gleichen Rechte, wie den Eisenbahnunternehmen, sind auch den Betreibern von Anschlussgleisen und den Verladern zu gewähren. Diesbezüglich muss die Vorlage nachgebessert werden.

Schiedskommission im Eisenbahnverkehr

11. Erachten Sie die Stossrichtung zur Stärkung der Schiedskommission im Eisenbahnverkehr als sinnvoll?

Ja. Wir erachten den Ausbau der Kompetenzen der SKE (künftig RailCom) als sinnvoll. Es ist sicherzustellen, dass der Regulator über Ressourcen verfügt, um innert nützlicher Frist zu Entscheidungen zu kommen. Ansonsten werden die beschwerdeführenden Akteure systematisch benachteiligt.

Passagierrechte

12. Sind Sie mit der Erweiterung der Passagierrechte im Eisenbahnverkehr einverstanden?

Die Stärkung von Passagierrechten im nationalen und internationalen Fernverkehr ist zweckmässig. Auf eine Erweiterung der Passagierrechte im regionalen Personenverkehr soll hingegen verzichtet werden, da die Fahrgäste ihre Kosten nicht decken.

Im Sinne der Gleichbehandlung sind auch Absendern und Empfängern im Güterverkehr ähnliche Rechte einzuräumen. Ansonsten werden weitere Anreize gesetzt, um den Güterverkehr auf dem Netz zu benachteiligen.

13. Erachten Sie die gleichzeitige Einführung erweiterter Passagierrechte im internationalen Fernbusverkehr als notwendig und sinnvoll?

Unter dem Aspekt des intermodalen Wettbewerbs sollte der Busverkehr als alternatives öV-Angebot positioniert sein. Dieses Angebot würde sich dann u.a. durch die eingeräumten Passagierrechte vom Bahnverkehr unterscheiden. Einer Ausdehnung der Passagierrechte auf den Busverkehr stehen wir deshalb kritisch gegenüber.

Weitere Fragen

Auswirkungen:

14. Sehen Sie nebst den in der Vorlage erwähnten Auswirkungen (auf den Bund, die Kantone, die Gemeinden, die Volkswirtschaft etc.) weitere erwähnenswerte Auswirkungen?

Aus unserer Sicht besteht die Gefahr, dass die vorliegenden Anpassungen der bestehenden Bahnorganisation die Kosten des Bahnsystems nochmals steigern. Wir sehen in dieser Vorlage keinen bzw. nur einen sehr geringen Effekt für Effizienzsteigerungen oder Kostensenkungen. Vor dem Hintergrund der schwindenden Wettbewerbsfähigkeit des Systems Eisenbahn ist fraglich, ob die vorgeschlagenen Instrumente ausreichen, um das Bahnsystem zukunftsfähig aufzustellen. Wir verweisen diesbezüglich auf die Ausführungen in unserer Stellungnahme.

Weitere Bemerkungen

15. Haben Sie zu den übrigen Themen der Vorlage (weitere Gesetzesanpassungen) Bemerkungen?

Zur geplanten Einführung einer Aufsichtsabgabe: Diese Massnahme ist aus ordnungspolitischer Sicht nicht nachvollziehbar. Die Aufsichtstätigkeit des Bundes ist eine allgemeine Staatsaufgabe für die keine neue Gebühr eingeführt werden soll.

Wir unterstützen zudem das Postulat 15.3496, welches die Weiterentwicklung von SBB Cargo evaluieren will. Des Weiteren unterstützen wir auch das Postulat 14.3300, welches Audits zur Überprüfung der Prioritäten und Kosten bei Infrastrukturentscheiden verlangt. Ebenso unterstützen wir die Bestrebungen zur Stärkung des Verursacherprinzips, wie es auch in der Mobility-Pricing-Vorlage diskutiert wird.

16. Gibt es Themen, die Ihrer Ansicht nach zu wenig berücksichtigt wurden?

In unserer Stellungnahme führen wir ausführlich aus, welches aus unserer Sicht die wesentlichen Instrumente und Massnahmen sind, um das Bahnsystem wettbewerbsfähiger zu machen. Die aktuelle Vorlage greift zu kurz. Zudem verweisen wir auf die Antwort auf Frage 15

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Für Fragen stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Kurt Lanz
Mitglied der Geschäftsleitung

Marcus Hassler
Projektleiter Infrastrukturen